

ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN CANARIAS*

José Ignacio Navarro Méndez

Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

ABSTRACT

El propósito de este trabajo consiste en subrayar las líneas de distribución de competencias en lo referente al transporte de tierra en la ley española, para así clarificar qué funciones concretas se atribuyen a cada administración pública española implicada (estado, gobiernos regionales, «cabildos» y municipios). También se abarca el análisis de los mecanismos de coordinación previstos por la ley actual, particularmente en el contexto de Canarias.

PALABRAS CLAVE: transporte terrestre, distribución competencial, comunidades autónomas, Islas Canarias.

ABSTRACT

The purpose of this work consists to underline the main of competencial distribution lines in relation to ground transport in the Spanish law, in order to clarifying what concrete functions are attributed to each implied Spanish Public Administration (State, Regional Governments, «Cabildos» and municipalities). We also attempt to analyze the mechanisms of coordination foreseen by current law, particulary in Canary Islands context.

KEY WORDS: ground transport, competencial distribution, regional governments, Canary Islands.

1. INTRODUCCIÓN

La determinación de las reglas de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye un ámbito central del Derecho Público en la actualidad, respecto del cual los constitucionalistas han mostrado una especial atención. Ello viene motivado, fundamentalmente, porque el modelo de descentralización política consagrado en la Constitución española de 1978 —denominado el Estado de las Autonomías en cuanto que modalidad *sui generis* dentro de los Estados complejos—, es un sistema que, a diferencia de los modelos de corte federal, basados en una clara distinción entre las competencias que corresponden ser gestionadas por

la Federación respecto de aquellas otras que quedan en la órbita de actuación de los Estados federados, se fundamenta en la regla de compartición de funciones en relación con una gran parte de las materias o competencias en juego, sobre las cuales puede incidir tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Por ello, la determinación de los límites dentro de los cuales han de moverse cada uno de los entes con capacidad para desarrollar políticas propias se convierte en un aspecto decisivo en aquel modelo, respecto del cual el Tribunal Constitucional español ha jugado un papel protagonista a la hora de resolver los conflictos competenciales que han enfrentado a las regiones españolas con el Estado (o viceversa), al entender que se estaba produciendo una invasión de su ámbito competencial según las reglas de reparto que vienen determinadas por el denominado «bloque de la constitucionalidad».

La competencia en materia de transporte terrestre (o más bien, *las competencias*, ya que, como veremos, tanto la Constitución española como los Estatutos de Autonomía distinguen entre diversas modalidades de aquel género de transporte), constituye un sector material de regulación caracterizado por una especial complejidad, motivada por la coexistencia de una multiplicidad de Administraciones Públicas con capacidad para incidir sobre este ámbito, bien a través de potestades normativas más o menos amplias, bien mediante técnicas de simple ejecución, según los casos. Ante dicha situación de superposición de instancias competentes resulta conveniente señalar las líneas básicas de distribución competencial en materia de transporte terrestre, al objeto de clarificar, en la medida de lo posible, qué funciones concretas se atribuyen a cada Administración Pública implicada (Estado, Comunidad Autónoma, Cabildos y municipios), lo cual constituirá el objetivo básico de este trabajo, que se complementa con el análisis de los mecanismos previstos para coordinar las funciones que cada uno de aquellos protagonistas tiene encomendadas, con el objeto de lograr el más eficaz posible sistema de gestión de la política de transporte terrestre.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha asumido en su Estatuto de Autonomía una serie de facultades en relación con la materia, que reviste una importancia vital para el desarrollo social y económico regional, y como elemento vertebrador del territorio. En la actualidad, Canarias no cuenta con una norma legislativa propia capaz de tener en cuenta las especificidades del archipiélago en materia de transporte terrestre, circunstancia que motiva la aplicación de la correspondiente normativa estatal, la cual será objeto de atención en este trabajo, en sus líneas generales, y con las salvedades que la doctrina del Tribunal Constitucional ha impuesto a su aplicación. Ello no obstante, está en marcha el proceso de aprobación de una futura Ley de los transportes de Canarias, a cuyo anteproyecto haremos referencia al obje-

* La elaboración del presente trabajo ha partido, en sus líneas generales, de una ponencia presentada al “Foro del Transporte en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea”, celebrado en Las Palmas de Gran Canaria los días 28, 29 y 30 de junio de 2001. No obstante, la versión que ahora se publica presenta algunas adaptaciones y complementos respecto de aquélla.

to de precisar las líneas fundamentales sobre las que, posiblemente, irá dirigida aquella norma.

Nos centramos en este trabajo, dentro de las distintas modalidades de transporte terrestre, en el que se realiza por carretera; ello como consecuencia de que constituye, sin duda, la principal modalidad del transporte terrestre en las islas Canarias, habida cuenta de la inexistencia de un solo metro de línea ferroviaria en la región, pese a que existan proyectos avanzados para la construcción de alguna línea de transporte por cable, que se empieza a valorar seriamente como una buena alternativa a la situación de congestión de tráfico rodado que sufre el archipiélago, especialmente algunas de sus islas. Ello no supondrá, no obstante, renunciar a perfilar las líneas básicas de distribución competencial en relación con las otras dos modalidades de transporte terrestre.

Finalmente, hemos considerado oportuno cerrar este trabajo con una breve referencia a la política comunitaria en materia de transportes y, sobre todo, a las posibilidades que el actual marco jurídico comunitario brinda en relación con la introducción de medidas específicas, adaptadas a la realidad peculiar de un territorio fragmentado como el canario, en el marco del estatuto de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

2. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL INTERNO EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE

2.1. Aspectos fundamentales del marco normativo estatal en materia de transporte terrestre

En la actualidad, el marco estatal de referencia fundamental en la materia viene constituido por el juego de tres normas: la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT); su Reglamento de desarrollo (Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre) y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio de 1987, sobre delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable.

a. Caracteres básicos de la LOTT

Esta norma establece un «punto cero» en la regulación del transporte terrestre, frente al marco regulador anterior, ya obsoleto, al datar de 1947. Su objetivo es realizar una ordenación global del transporte terrestre en su conjunto (por carretera y ferrocarril), aunque en lo que respecta al transporte por cable y por trolebús se remite a su legislación específica.

Aspecto importante a destacar es la voluntad confesada de la Ley de aplicarse supletoria o directamente al mayor ámbito que resulte posible, bajo la argumentación de la salvaguarda del principio de unidad de mercado del artículo 139.2 CE y con la idea de establecer un *sistema común de transporte* para todo el Estado. No obstante, pretende crear un sistema lo suficientemente flexible que permita que



cada Comunidad Autónoma pueda desarrollar sus características propias dentro del marco general de la Ley.

Ello cobra especial importancia para Canarias y Baleares, que encuentran una previsión expresamente dirigida a ellas, cual es la Disposición Adicional 8ª, que dispone que reglamentariamente, y previo acuerdo con aquellas Comunidades Autónomas, se realizará la adaptación del régimen jurídico de la Ley a las especiales características del transporte realizado en esas islas, con dos objetivos: establecer las limitaciones en el ámbito del transporte que resulten necesarias para mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda; y potenciar la realización de transporte entre dichas Comunidades Autónomas y la península, promoviendo la coordinación intermodal. Partiendo de ello, y a través del complemento de la Ley Orgánica 5/1987, se han delegado a las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de las competencias ejecutivas y buena parte de las normativas estatales, que deban realizarse a nivel autonómico y local.

De esta forma, la combinación de estas dos normas (LOTT y Ley Orgánica de delegación) da lugar a un sistema que pretende: por un lado, que el marco normativo general y la dirección global del sistema de transportes sea común a todo el Estado, lo cual, no obstante, se quiere hacer compatible con la posibilidad de adaptación autonómica de este marco a sus peculiaridades; por otro lado, se atribuye toda la gestión del sistema de transporte terrestre a las Comunidades Autónomas, evitándose así problemas de superposición entre distintas Administraciones Públicas; finalmente, se persigue la flexibilización del sistema de ordenación del transporte y la potenciación, a través de diversas fórmulas, de las empresas que intervienen en dicho sector. Estos son los objetivos apriorísticos marcados, pero cuestión distinta es la verificación de si esos objetivos se han podido cumplir en la práctica.

b. La inconstitucionalidad de la aplicación supletoria de la LOTT en relación con el transporte terrestre intracomunitario

Como ya se ha dicho, la regulación del transporte terrestre que lleva a cabo la LOTT de 1987 tiene vocación de actuar con carácter supletorio e incluso directo en la materia, según disponía su artículo 2. No obstante el Tribunal Constitucional vino a anular buena parte de ese precepto en la STC 118/1996, al considerarlo lesivo del sistema de reparto competencial en la materia.

En lo que ahora interesa, las consideraciones que se contienen en aquella sentencia son de una importancia vital en lo que respecta a la interpretación de la regla de la supletoriedad del Derecho estatal frente al autonómico establecida en el artículo 149.3 CE, de forma que su trascendencia va más allá del caso concreto que se resolvió, constituyendo la antesala de la que se considera doctrina de referencia en la materia (la STC 61/1997, sobre el Texto refundido de la Ley del Suelo). Los puntos fundamentales al respecto son los siguientes:

1. Para el Tribunal Constitucional (FJ 8º), la aplicación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal no puede venir impuesta por el legislador estatal

(como hace la LOTT en su artículo 2), sino que su entrada en juego se determina por la existencia de una laguna detectada por el aplicador del Derecho, que no debe confundirse con la ausencia de regulación:

El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho. Y, si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/1991, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador. Pues, de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 y arrojándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas «aplicables supletoriamente».

2. El Estado no puede utilizar la cláusula de supletoriedad para actuar sobre competencias exclusivas autonómicas (debe recordarse que el transporte terrestre intracomunitario lo es), es decir, en ámbitos donde carece de un título competencial específico. Ello es así, sobre todo, en momentos en los que el Estado de las Autonomías ha atravesado un grado de desarrollo tal que buena parte de las competencias autonómicas corresponden por igual a la totalidad de las regiones españolas, como es el caso del transporte terrestre, circunstancia que hace perder su razón de ser a la regla de la supletoriedad del Derecho estatal (STC 118/1996, FFJJ. 4º y 5º).
3. Para que el Estado pudiera intervenir en ese ámbito, sería necesario que se halle habilitado para hacerlo por títulos competenciales distintos al transporte (por ejemplo, preceptos sobre transporte extracomunitario, principio de unidad del mercado, etc.), por lo que:

...es indudable que en materia de transportes terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transportes terrestres intracomunitarios, en cada una de las Comunidades Autónomas, ofrezcan lagunas, los aplicadores del Derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, in fine, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: Ya los preceptos sobre transportes intercomunitarios, ya los preceptos aplicables a los transportes de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al de «transporte»... (FJ 7º).

En resumen, el hecho de que el legislador estatal disponga la aplicabilidad de sus normas a las Comunidades Autónomas sólo es constitucionalmente legítimo allí donde se halla habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa. En consecuencia, al proceder, en el artículo 2 de la LOTT, del modo



descrito ha vulnerado tanto la configuración constitucional de la supletoriedad (artículo 149.3 CE) como, de resultas, el orden constitucional de competencias (FJ 8º).

c. Las fórmulas de coordinación entre Administraciones Públicas en materia de transportes según la LOTT

La utilización de fórmulas de interrelación entre entidades administrativas responsables del ejercicio de políticas propias en materia de transporte terrestre, como son el Estado y las Comunidades Autónomas, constituye un elemento imprescindible para el eficaz funcionamiento del sistema nacional de transporte terrestre.

Dentro de este contexto, el artículo 3 LOTT, dentro de los denominados «principios generales» a los que debe ajustarse la organización y funcionamiento del sistema de transportes, prevé en la letra a) el *«establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes»*. Precisamente, uno de los recurrentes de la LOTT ante el Tribunal Constitucional (el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña) cuestionó esta previsión, considerando que, puesto que el Estado carece de una competencia para dictar legislación básica en materia de transporte, y, por tanto, para establecer unilateralmente y al margen de las Comunidades Autónomas un sistema común de transportes, no podría formular tampoco principios o directrices comunes a todos los poderes públicos en los términos del precepto citado.

Ante este argumento el Tribunal Constitucional vino a salvar la constitucionalidad del artículo 3, al considerar en el FJ 11º de la STC 118/1996 que:

...el precepto que se analiza, no presupone en absoluto que se haya hecho uso de una tal facultad [*el establecimiento por el Estado de un sistema común de transportes*], sino que la obtención, como resultado, de un sistema común de transportes queda librada a la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades de que se trata, mediante la actuación de las Administraciones competentes. No hay, pues, exceso en la atribución competencial, sin que la mención que en el precepto se hace de la coordinación la implique.

Para llegar a esta conclusión, el Alto Intérprete partió de la consideración del transporte como un hecho económico de gran importancia, por lo que:

...la posibilidad de que el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (STC 96/1984, fundamento jurídico 3.) y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único (STC 64/1990, fundamento jurídico 3.), establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico, es constitucionalmente legítima (FJ 10º).

Al margen del artículo 3, la LOTT contiene algunos otros preceptos dirigidos a establecer mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades



Autónomas en el ejercicio de las facultades que le corresponden en relación con la materia transporte terrestre. Así, el artículo 5.2 LOTT encomienda a la Administración del Estado la promoción de fórmulas de *coordinación*¹ de sus competencias con las de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, mediante *convenios* y *otras fórmulas de cooperación* que resulten precisas. El objetivo no es otro —tal y como se reconoce en el artículo 9.1 LOTT— que «asegurar el mantenimiento de un sistema común de transportes en toda la Nación»². Al respecto llama la atención la utilización de forma entrelazada, en el mismo precepto, de dos técnicas de naturaleza distinta (la coordinación y la cooperación), pese a que sus objetivos últimos puedan coincidir. La primera, como se sabe, parte de una situación de superioridad de quien pone en marcha dicho mecanismo (el Estado), frente a quien se ve sometida a ella (las Comunidades Autónomas), mientras que la cooperación —o colaboración— es una técnica entre entes situados al mismo nivel y que surge de común acuerdo entre ambos, sin que pueda ser impuesta por uno frente al otro.

De esta forma, la LOTT establece determinados órganos de coordinación interadministrativa (artículos 9-11) a los que pueden asistir representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, no así de los entes locales, pese a contar con algunas competencias en la materia: la *Conferencia Nacional de Transportes* (órgano de carácter consultivo y deliberante, con competencia para conocer cuantos asuntos puedan tener incidencia en el funcionamiento y coordinación del sistema de transporte), y la *Comisión de Directores Generales de Transportes* (órgano deliberante encargado de realizar la coordinación inmediata y ordinaria de las competencias estatales y autonómicas, actuando, asimismo, como órgano de apoyo y discusión previa de los asuntos que sean competencia de la Conferencia Nacional de Transportes, de quien puede recibir asuntos en delegación, pudiendo crear en su seno *Subcomisiones* y *Grupos de Trabajo*).

Desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma canaria resulta de interés destacar que la LOTT no ha institucionalizado canales de representación de

¹ El Tribunal Constitucional se refirió a la coordinación en la STC 118/1996, tomando como referencia la doctrina contenida en otras sentencias anteriores (32/1983 y 42/1983), como «*la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema*», cuyo objetivo es «*la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*» (FJ 11º).

² En este sentido, VICENS MATAS, M.M.: «Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre», en *Autonomías*, núm. 10, 1989, p. 145, ha considerado que «en toda esta materia subyace el temor de que como producto de las competencias de los diferentes agentes políticos se lleguen a crear sistema separados o aislados de transporte, y que este temor ha llevado a postular por un sistema común de transportes que fuera como un contrapunto al esquema de reparto territorial de competencias plasmado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para los transportes terrestres».

los intereses y puntos de vista de los Cabildos Insulares (con un ámbito de gestión muy importante, transferido por la Comunidad Autónoma de Canarias, como luego se verá), lo cual implica que deberán utilizar como interlocutora de sus planteamientos a la Comunidad Autónoma, así que traslada al ámbito intraautonómico la necesidad de buscar mecanismos de colaboración y coordinación de los intereses respetivos de las siete islas con el de la Comunidad Autónoma, al objeto de conformar un punto de vista común —una posición autonómica conjunta— para luego plantearlo ante los órganos de coordinación estatales.

d. La Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio de 1987, sobre delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable

Esta Ley llevó a cabo un proceso de delegación que ha afectado diversos ámbitos muy amplios y diversificados relativos al transporte por carretera y por cable, y cuyas líneas fundamentales son las que se resumen, siguiendo para su exposición la ordenación que utiliza la propia ley de delegación:

1. Transportes públicos regulares. Se han delegado las siguientes facultades:

En relación con los servicios parciales (definidos en artículo 2.2 y que constituyen fragmentos de líneas supraautonómicas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad) comprendidos en líneas regulares interiores de viajeros, cuando su itinerario trascorra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, se delegan las siguientes facultades: autorización del establecimiento o supresión de los servicios parciales; autorización de la modificación de calendario, horario u otras condiciones; y autorización de ampliaciones, disminuciones o variaciones del recorrido.

Respecto a los servicios de transporte interior público regular de viajeros de uso general, cuyo itinerario trascorra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, se delegan en las Comunidades por las que vaya a discurrir el itinerario, diversas facultades de tramitación y, en su caso, de propuesta de resolución (*v.gr.* unificaciones o fusiones de servicios, hijuelas o prolongaciones, etc.), respecto de actuaciones que por su naturaleza deban ser realizadas con carácter local (artículo 3.1), ya que si en dichas materias subyace un interés nacional o comarcal, entonces el Estado sería el competente para actuar, no las Comunidades Autónomas (artículo 3.2)

En lo relativo a los servicios regulares de viajeros de uso especial se delega en aquellas Comunidades Autónomas en las que estén situados los centros de actividad que motiven el establecimiento del transporte, el otorgamiento de las autorizaciones, así como las funciones de gestión administrativa sobre la prestación de los servicios, realizándose dichas funciones con sujeción a las reglas establecidas por el Estado para dichos servicios (artículo 3.3).

Respecto a los servicios de transporte público regular de viajeros cuyo itinerario trascorra predominantemente por el territorio de una sola Comuni-



- dad Autónoma, y aun cuando una parte de aquél excediera éste, se delegan todas las facultades de gestión administrativa del servicio, aunque condicionado a la concurrencia conjunta de las circunstancias previstas en el artículo 4, cuya apreciación corresponde al Gobierno.
2. Transportes públicos discrecionales (afecta tanto al transporte de viajeros, de mercancías o mixto, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma). Se han delegado, entre otras, las siguientes facultades (artículo 5): otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios; visado periódico de las autorizaciones; establecimiento de tarifas de referencia o de tarifas obligatorias de carácter máximo; revocación o condicionamiento de las autorizaciones, establecimiento de prestación de servicios mínimos... Asimismo, el artículo 6 detalla a quién corresponde el ejercicio de las funciones, dependiendo de que la autorización haga o no referencia a un vehículo determinado.
 3. Transportes privados, que discurran por el territorio de varias Comunidades Autónomas (artículo 7): se delega en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté residenciado el vehículo el otorgamiento de las autorizaciones previstas en el artículo 103 LOTT y cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo prevé aquella Ley o las normas dictadas por el Estado en su desarrollo.
 4. Actividades auxiliares y complementarias del transporte (agencia de transportes, centros de información y distribución de cargas, almacenaje y distribución, transitarios y arrendamiento de vehículos, regulados en la LOTT): según dispone el artículo 8, se delegan en las Comunidades Autónomas un listado amplio de facultades (*v.gr.* autorización de la apertura de la agencia o del ejercicio de la actividad, autorización del traslado del domicilio dentro de la misma Comunidad Autónoma, etc.)
 5. Transportes por cable (realizados en teleférico u otros medios de tracción por cable, y siempre que no exista un camino de rodadura fijo que sea competencia del Estado): según establece el artículo 9, se delega en las Comunidades Autónomas análogas funciones a las previstas en el artículo 2 respecto de los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera. Además, se especifica que la delegación se realiza en favor que aquella Comunidad Autónoma por la que discurra la mayor parte del recorrido del transporte.
 6. En materia de *inspección y régimen sancionador* (artículo 10) se prevé que cada Comunidad Autónoma ejerce, por delegación del Estado, la inspección de los servicios y demás actividades de transporte que se desarrollen dentro de su ámbito territorial, así como las correspondientes facultades sancionadoras «*independientemente de que los referidos servicios y actividades hayan sido objeto o no de delegación y de que esta delegación lo sea en su favor o en el de otra Comunidad Autónoma*». No se delegan, en cambio, las funciones de vigilancia del transporte atribuidas a la Guardia Civil, ni la inspección y control de los transportes internacionales en las fronteras, ni el correspondiente régimen sancionador. Al mismo tiempo, y sin perjuicio de la delegación efectuada, el Estado se reserva la facultad de realizar las inspecciones que estime necesarias.



7. *Arbitraje* (artículo 12), se delegan a las Comunidades Autónomas las funciones que la LOTT atribuye a las Juntas Arbitrales del Transporte.
8. *Capacitación profesional para el transporte y actividades auxiliares* (artículo 13), se delegan las competencias administrativas sobre adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional para la realización del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo; aunque, al tiempo, se dispone que el Estado podrá realizar directamente dichas funciones o participar en las que realicen las Comunidades Autónomas, que deberán ajustarse a los programas, criterios de formación y evaluación, así como las reglas generales que establezca al respecto el Estado.

En cuanto a las previsiones relativas al alcance de la delegación efectuada (artículo 14 y ss.), hay que resaltar lo siguiente:

- El Estado delega a las Comunidades Autónomas, con carácter accesorio a las funciones arriba apuntadas, la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas (artículo 14.1).
- También se delegan en las Comunidades Autónomas cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios a que se refieren las delegaciones realizadas (artículo 14.3).
- El Estado conserva, respecto de las funciones delegadas, la función legislativa y la potestad reglamentaria (artículo 16.1)
- Se otorga al Ministerio de Transportes la facultad de establecer reglas de coordinación relativas a las funciones delegadas (artículo 16.2)
- Las Comunidades Autónomas están obligadas a facilitar a la Administración del Estado cuanta información le sea solicitada por aquella respecto a las materias objeto de delegación (artículo 16.3).
- En el caso de que una Comunidad Autónoma incumpliere las disposiciones contenidas en la Ley de Delegación, se prevé que el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, pueda requerir a la Comunidad, de forma que si ésta en el plazo de dos meses no depone su actitud, podría acordar la revocación de la delegación (artículo 19).

Para terminar con el repaso de las líneas fundamentales de esta Ley debe señalarse que, al igual que su complementaria de igual fecha, la LOTT, también fue afectada por la STC 118/1996, a través de la cual se declaró nulo, por inconstitucional, el artículo 20 (que preveía la suspensión por el Ministerio de Transportes de los actos y acuerdos que dicten las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las facultades delegadas), al considerar que:

el control de legalidad de los actos de la Administración autonómica realizados en el ejercicio de facultades delegadas está reservado por la CE al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado [artículo 153 b)], razón por la cual la suspensión

de actos de la Comunidad Autónoma, decretada como consecuencia de la infracción de normas estatales, no puede confiarse al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por lo que procede declarar inconstitucional el artículo 20 de la Ley Orgánica 5/1987.

2.2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

El punto de partida lo constituyen tanto la Constitución española como su Estatuto de Autonomía³. Una simple lectura de los preceptos constitucionales relativos al reparto competencial en la materia de transporte terrestre (artículo 148.1.5º y 149.1.21º) pone de manifiesto de forma inmediata que el criterio fundamental de delimitación competencial utilizado por el constituyente es el de la *territorialidad*, tanto en lo que respecta al transporte por carretera como al ferroviario y al transporte por cable, lo cual demuestra la clara vinculación de esta competencia al territorio⁴ y obliga a descartar otras alternativas de delimitación basadas en el criterio de la titularidad de la infraestructura (así, la aplicación del mismo supondría, por ejemplo, que si el transporte se llevara a cabo por una carretera de titularidad autonómica, sería la respectiva Comunidad Autónoma la competente, mientras que lo sería el Estado si el transporte se desarrollara por una carretera de la red nacional)⁵.

Así, el artículo 148.1.5º CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en materia de «ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable». Como complemento a este precepto, el artículo 149.1.21º CE establece que será competencia exclusiva del Estado los «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma».

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EACan) dispone en su artículo 30.18º que Canarias posee competencia exclusiva —esto es, comprensiva de todas las facultades normativas (legislativas y reglamentarias) sobre

³ Sobre el sistema de reparto competencial Estado-Canarias en materia de transporte terrestre puede verse QUINTANA LÓPEZ, A.M.: «Comentario al artículo 29, Doce y Trece», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Marcial Pons-ICAP, 1996, p. 511 y ss., aunque se trata de una obra relativa a la versión Estatutaria anterior a la reforma de 1996, circunstancia que debe ser tenida en cuenta a los efectos oportunos.

⁴ Así, como bien ha precisado VICENS MATAS, M.M.: *op. cit.*, p. 142, en materia de transporte terrestre «no se han repartido funciones dentro de un determinado complejo material (legislativa, ejecutiva, etc.), sino que ha sido la propia materia la que se ha dividido entre el Estado y las Comunidades autónomas, pasando a ostentar, respectivamente, una competencia de carácter exclusivo sobre la parte objeto de asignación: el Poder central una competencia exclusiva sobre el transporte supracomunitario y los autonómicos una competencia también exclusiva respecto al transporte intracomunitario».

⁵ Sobre este punto puede verse OLMEDO GAYA, A.: *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, 2000, p. 65 y ss.



la materia—, en relación con «*carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil*». Como puede comprobarse, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía, no se hace referencia expresa al aspecto territorial como límite al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de transporte terrestre. Sin embargo, ello no debe llevarnos a entender que Canarias posea competencia alguna respecto del transporte terrestre que se desarrolle más allá de los límites geográficos autonómicos, ya que esa hipótesis chocaría frontalmente con las previsiones constitucionales apuntadas, de forma que, respecto al transporte terrestre supracomunitario, el único competente, en exclusiva, es el Estado⁶. En este sentido, debe tenerse en cuenta las previsiones del artículo 40.1 EACan, que prevé que «*todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2...*».

DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTADO-CANARIAS
EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE (CUADRO RESUMEN)

TIPO DE TRANSPORTE	TIPO DE COMPETENCIA	FUNCIONES	REGULACIÓN
Por carretera (que se desarrolle íntegramente dentro de Canarias)	Exclusiva de Canarias	Normativa plena (legislativa y reglamentaria) Ejecución	30.18° EACan (148.1.5° CE)
Por ferrocarril (que se desarrolle íntegramente dentro de Canarias)	Exclusiva de Canarias	Normativa plena (legislativa y reglamentaria) Ejecución	30.18° EACan (148.1.5° CE)
Por cable —tranvías, trolebuses, teleféricos y funiculares— (que se desarrolle íntegramente dentro de Canarias)	Exclusiva de Canarias	Normativa plena (legislativa y reglamentaria) Ejecución	30.18° EACan (148.1.5° CE)
Centros de contratación y terminales de carga	Exclusiva de Canarias	Normativa plena (legislativa y reglamentaria) Ejecución	30.18° EACan

⁶ En este sentido, no estamos de acuerdo con la afirmación —imprecisa a nuestro juicio—, que QUINTANA LÓPEZ, A.M.: *op. cit.*, p. 511 realiza, en el sentido de considerar que «la competencia en esta materia [se refiere a la genérica de transportes], pues, se subdivide: es exclusiva para la ordenación y gestión de todo el transporte desarrollado por las tres infraestructuras mencionadas [se refiere al transporte por carretera, por ferrocarril y por cable], al margen de cualquier criterio de distribución competencial; para el resto del transporte realizado por cualquier vía que no sea la carretera, el ferrocarril o el cable, la competencia se delimita en razón al territorio: sólo se ostentan competencias cuando aquél se realiza «dentro» del territorio del archipiélago». A nuestro juicio, y como luego veremos, del Tribunal Constitucional, el criterio de delimitación de competencias en materia de transporte terrestre —y a pesar de que el Estatuto de Autonomía canario no lo mencione expresamente— también (al igual que ocurre para el transporte marítimo) sigue siendo, por imperativo constitucional (artículos 148.1.5° y 149.1.21°) el territorial.

El criterio de la territorialidad como eje para delimitar competencias en este ámbito ha sido destacado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (SSTC 37/1981, 97/1983, 57/1984, 86/1988, 180/1992 y 118/1996). Esta última afirma que:

sobre la distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se contiene en los artículos 149.1.21 y 148.1.5 CE, y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía, el Tribunal ha declarado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (SSTC 86/1988 y 180/1992). Así, pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a la que se refieren el artículo 148.1.5 CE y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido «es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva [...] sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.21 CE)» (SSTC 53/1984 y STC 180/1992) (FJ 1º).

Por tanto, el criterio que el Tribunal Constitucional ha sentado en relación con la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de transporte terrestre es el *territorial*, de forma que las Comunidades Autónomas tendrán la competencia exclusiva cuando, contando con previsión estatutaria al respecto, el transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad respectiva, con independencia del medio (por carretera, ferrocarril o cable) utilizado, y competencia de ejecución de la legislación estatal cuando el transporte tenga su origen y destino en el territorio de esa región, pero exceda del mismo (STC 53/1984, 86/1988 y 180/1992). Esto implica que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (SSTC 179/1985 y 203/1992).

Por otro lado, y como también se apunta en la STC 118/1996 FJ 1º, se debe distinguir, no obstante, respecto del transporte por carretera, entre el ejercicio de *competencias normativas*, donde el criterio territorial juega con total rigidez (es decir, sólo son competentes para legislar las autonomías en materia de transporte terrestre intracomunitario), y ejercicio de *competencias ejecutivas de la legislación estatal*, ya que cabe la titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta (hay una remisión al FJ 1º de la STC 86/1988).

En cuanto al desarrollo legislativo de los títulos competenciales autonómicos canarios sobre transporte, hay que decir que Canarias aun no cuenta con una ley propia reguladora del sector transportes, aunque ya está elaborado un *Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias* al que en un momento posterior haremos refe-



rencia. La regulación canaria del sector ha sido, por tanto, de carácter reglamentario, afectando a aspectos muy puntuales del mismo⁷. No hay, pues, una normativa de regulación global del sector transportes. Ello implica que, en defecto de ley autonómica, entra en juego en materia de transporte terrestre el correspondiente marco normativo estatal, que actúa de manera supletoria.

2.3. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS-CABILDOS INSULARES

La regulación de esta cuestión viene recogida en dos Decretos autonómicos, que marcan dos etapas sucesivas en el proceso de transferencia de competencias en materia de transporte terrestre de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares:

Primera etapa

El Decreto 61/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres⁸, que afectó a dos modalidades de dicho transporte: el interurbano por carretera y el realizado por cable. En realidad, ambas modalidades de transporte habían sido transferidas a los Cabildos antes, mediante la Ley 8/1996, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que en su artículo 47.2, apartado *l*) había operado formalmente la transferencia, aunque, tal y como establecía la Disposición Transitoria Tercera de esa norma, aquélla quedaba pendiente de desarrollo posterior, lo cual se llevó a cabo, precisamente, por el Decreto 61/1988, que concretó las funciones y servicios que trajo consigo las materias transferidas.

Las líneas fundamentales del proceso de transferencia, marcado por aquella norma reglamentaria autonómica, son las siguientes:

1. En cuanto a las funciones que se traspasan a los *Cabildos Insulares* están las siguientes (artículo 2): la concesión, autorización y explotación de los transportes por cable, tanto públicos como privados, dentro de las normas generales para las instalaciones y su explotación dictadas o que pudieran dictarse por la Administración del Estado y por la Comunidad Autónoma de Canarias en beneficio de la seguridad de los viajeros en este medio de transporte; el establecimiento y explotación de estaciones de vehículos, de servicio pú-

⁷ Ver Anexo final, en el que se enumeran todas las disposiciones reglamentarias canarias en materia de transporte terrestre.

⁸ BOC núm. 61, de 16 de mayo.



blico de viajeros o de mercancías por carretera; la concesión, autorización y explotación de diversos servicios de transportes mecánicos por carretera: servicios públicos regulares y discrecionales (de viajeros, mercancías y mixtos); los servicios privados complementarios; y los autos de alquiler sin conductor. Para garantizar la eficacia del cumplimiento de las funciones transferidas a los Cabildos, el Gobierno de Canarias se reservó determinadas técnicas de control, entre las que destacan (artículo 6) la alta inspección de las funciones y servicios traspasados, lo cual podía suponer la solicitud de información sobre su ejercicio y requerimiento al correspondiente Presidente del Cabildo para subsanar las deficiencias detectadas; y la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos o acuerdos de los Cabildos Insulares dictados en ejercicio de las competencias trasferidas que sean contrarios a la Ley o a las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Por otra parte, quedaron reservadas a la *Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias* las siguientes funciones (artículo 3): la planificación de la actividad de transporte terrestre en Canarias, previa audiencia de los Cabildos Insulares; la ordenación del sector en el ámbito territorial de Canarias y de su infraestructura; la elaboración de normas y disposiciones en materia de ordenación y planificación; la creación, previos los estudios correspondientes y mediante las modificaciones reglamentarias precisas, de otras tarjetas de transporte distintas a las actualmente establecidas; la inspección, control y vigilancia de las empresas y actividades relacionadas con el transporte terrestre en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente, y la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores por incumplimiento de ésta; y los estudios sobre ayudas y concesión de aquéllas, en relación con el cumplimiento de las obligaciones de sector público.
3. Por último, el Decreto 61/1988 consideraba *funciones concurrentes entre los Cabildos Insulares y la Comunidad Autónoma de Canarias* las siguientes (artículo 4): evaluar las necesidades en materia de transportes por carreteras y por cable; y realizar estudios tendentes a la investigación de las soluciones más adecuadas para mejorar los servicios públicos de transportes interurbanos por carreteras y transportes por cable.

Segunda etapa

Se produce como consecuencia de la aprobación del *Decreto 159/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres y por cable*⁹. El origen de este segundo Decreto de transferencias se encuentra en la

⁹ BOC núm. 92, de 28 de julio.

Disposición Adicional Primera de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que transfirió a los Cabildos Insulares competencias administrativas en un conjunto de materias, entre ellas, el transporte por carretera y por cable (letra *l*). Por tanto, el Decreto 159/1994 vino a concretar, en materia de transportes, las competencias transferidas a los Cabildos mediante aquella Ley, ampliando el marco transferido respecto del de 1988, para lo cual se parte de la distinción entre:

1. Competencias y funciones transferidas a los *Cabildos Insulares* (artículo 2): la concesión y el otorgamiento de autorizaciones de los transportes por cable; la concesión y el otorgamiento de autorizaciones de los servicios públicos regulares de viajeros y mixtos; el otorgamiento de autorizaciones de los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos; la gestión del trámite de otorgamiento de autorizaciones de los servicios privados complementarios; la gestión del trámite de otorgamiento de autorizaciones de vehículos de arrendamiento con y sin conductor; la autorización del establecimiento y, en su caso, ejercer por sí mismos las funciones de construcción y explotación de las estaciones de vehículos de servicios públicos de viajeros y mercancías por carretera, en los términos de la legislación aplicable; la elaboración y ejecución de los planes y campañas de inspección de las empresas y actividades relacionadas con los transportes terrestres y por cable; la inspección, control y vigilancia de las empresas y actividades del sector del transporte terrestre y por cable; la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores por infracción a la normativa de los transportes terrestres y por cable; y la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas económicas en materia de transportes.

En cuanto a las técnicas de control que el Gobierno de Canarias se reserva para garantizar la legalidad y eficacia administrativa en la prestación por los Cabildos de los servicios transferidos, el artículo 6 detalla dos: *a*) la impugnación de los actos y acuerdos de los Cabildos Insulares, dictados o adoptados en el ejercicio de las competencias transferidas, que infrinjan el ordenamiento jurídico o invadan las competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma, en la forma prevista en el artículo 23 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, esto es, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y *b*) la alta inspección de los Cabildos Insulares en el ejercicio de las competencias transferidas, pudiendo solicitar de aquéllos la información que estime oportuna y proponer, en su caso, al Parlamento de Canarias la adopción de las medidas que se estimen necesarias.

2. Competencias y funciones que se reserva la *Comunidad Autónoma de Canarias* (artículo 3): la planificación regional de la actividad de los transportes en Canarias y de su infraestructura, con audiencia de los Cabildos Insulares; la representación de la Comunidad Autónoma en la Conferencia Nacional de Transportes y demás órganos superiores sectoriales de ámbito nacional que se creen; la ordenación de la actividad del sector de transportes, elaborando

y aprobando las disposiciones en esta materia; y el estudio relativo a la creación de nuevas autorizaciones de transportes distintas a las actualmente establecidas.

3. Competencias *concurrentes* entre los Cabildos Insulares y la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 4): el establecimiento de los cauces de coordinación y cooperación entre ambas Administraciones Públicas que redunden en el desarrollo eficaz de las competencias que tienen asignadas, en especial, la concreción de un sistema informático de intercomunicación de datos referidos a las empresas y actividades relacionadas con el sector del transporte, sus actividades auxiliares y complementarias; la gestión coordinada y racional de los recursos públicos aportados por la Comunidad Autónoma para la financiación de los contratos-programa y demás acciones concertadas, suscritos con los titulares de concesiones administrativas de transportes públicos regulares de viajeros de uso general; y la planificación de la actividad inspectora, proponiendo la realización de campañas específicas de represión y control de determinadas actividades o prácticas contrarias a la normativa que regula los transportes terrestres.

CUADRO RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES DE TITULARIDADES FUNCIONALES PRODUCIDAS COMO CONSECUENCIA DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS A LOS CABILDOS INSULARES EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE Y POR CABLE

TIPO DE FUNCIÓN	ADMINISTRACIÓN COMPETENTE DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA DE 1988	ADMINISTRACIÓN COMPETENTE DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA DE 1994
Concesión y otorgamiento de autorizaciones (transporte por cable)	Cabildos Insulares	Cabildos Insulares
Concesión y otorgamiento de autorizaciones (transporte por carretera)	Cabildos Insulares	Cabildos Insulares
Autorizaciones arrendamiento vehículos sin conductor	Cabildos Insulares	Cabildos Insulares
Autorizaciones arrendamiento vehículos con conductor	Comunidad Autónoma	Cabildos Insulares
Autorizaciones servicios privados complementarios	Cabildos Insulares	Cabildos Insulares
Estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o mercancías por carretera	Cabildos Insulares	Cabildos Insulares
Inspección empresas de transporte	Comunidad Autónoma	Cabildos Insulares
Planificación de la actividad inspectora	Comunidad Autónoma	Comunidad Autónoma y Cabildos Insulares (concurrentes)
Régimen sancionador	Comunidad Autónoma	Cabildos Insulares
Concesión de subvenciones y ayudas al sector	Comunidad Autónoma	Cabildos Insulares



Por otro lado, el *Decreto 134/1983, de 4 de marzo*¹⁰, creó dos órganos de encuentro de los subsectores del transporte con la Administración canaria, para el mejor asesoramiento de la Consejería de Turismo y Transportes y como cauce para el planteamiento y reflexión de la problemática del sector: el *Consejo Regional de Transportes en la Comunidad Autónoma de Canarias*, como órgano superior, y siete *Consejos Insulares de Transporte*, uno por isla.

A su vez, dicho Decreto fue objeto de desarrollo mediante la *Orden de 29 de abril de 1983, de la Consejería de Turismo y Transportes*¹¹, que aprobó el Reglamento de los Consejos Insulares de Transportes y del Consejo Regional de Transportes, previéndose que los primeros se reunirán, preceptivamente, una vez cada seis meses o cada vez que lo acuerde su Presidente, mientras que el Consejo Regional se reunirá ordinariamente una vez al semestre y, extraordinariamente, cuando lo acuerde su Presidente.

En relación a la composición de cada uno de ellos, la Orden citada prevé que los Consejos Insulares se compondrán del Director General de la Consejería responsable de transportes, que actúa en calidad de Presidente; del Director Territorial de Transportes, que actúa en calidad de Secretario, de un representante propuesto por las organizaciones empresariales de cada uno de los subsectores del transporte (discrecionales de viajeros, regulares de viajeros, discrecionales de mercancía y de autotaxis), y de un representante de los trabajadores por cada uno de dichos subsectores, propuestos por los sindicatos más representativos. Respecto a la composición del Consejo Regional, ésta es mucho más amplia, pues se prevé la asistencia del Consejero del ramo, del Director General de Transportes, del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, dos representantes por cada uno de los subsectores del transporte por carretera, seis vocales libremente designados por el Consejero del ramo entre personas vinculadas al sector, y un representante de compañías que operan en diversas modalidades de transporte (vuelos «charter» en la región, compañía de bandera del transporte aéreo y del transporte marítimo, y de la organización profesional de consignatarios de buques).

2.4. LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS CANARIOS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE

El artículo 25.2 //) LRBRL atribuye a los municipios competencias en materia de transporte urbano de viajeros. En concordancia con ello, la LOTT en su artículo 113.1 determina que aquéllos serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se desarrollen dentro de sus respectivos términos municipales, entendiéndose por ser-

¹⁰ BOC núm. 10, de 21 de marzo.

¹¹ BOC núm. 15, de 7 de junio

vicios urbanos *«aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal»*. Como se comprueba, de nuevo el criterio territorial se impone como delimitador de las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones Públicas con atribuciones en la materia.

Como funciones municipales encomendadas por la LOTT a los municipios se encuentran las de: otorgar el título habilitante para la realización de los transportes urbanos de viajeros, según el artículo 115.1 (con una excepción prevista en el apartado 2 para determinados servicios de transportes discrecionales de viajeros); otorgamiento de la autorización para la realización del servicio de transporte de viajeros de carácter interurbano en automóviles de turismo; y el establecimiento del régimen tarifario de los transportes urbanos de viajeros (artículo 117).

Además, el apartado 2 del mismo precepto permite que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas extiendan de forma individualizada la competencia municipal a servicios de transporte distintos al urbano, *«siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal»*.

Finalmente, el apartado 3 del artículo 113 LOTT prevé que cuando los servicios urbanos de transporte de viajeros afecten a intereses que trasciendan de los puramente municipales, las competencias de los ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con la de las entidades de ámbito superior, según lo que establezca las correspondientes normas estatales o autonómicas. En este sentido, hay que citar el *Decreto 27/1990, de coordinación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los Ayuntamientos, en relación con los transportes públicos de viajeros*¹², reconoce la competencia de los Ayuntamientos para la creación e implantación de servicios urbanos de transportes de viajeros, así como la prolongación de los ya establecidos (artículo 3.1), aunque cuando exista coincidencia con líneas de transporte interurbano de viajeros, los Ayuntamientos requerirán el informe favorable de la Administración competente, al objeto de ejercer la adecuada coordinación (artículo 3.2).

Por otro lado, hay que tener en cuenta las posibilidades que brinda el artículo 43 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, al disponer que corresponde a los Cabildos Insulares *«la coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local»*.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias, a la que se hace referencia inmediatamente, en su artículo 4 menciona a los Ayuntamientos canarios como titulares de funciones en materia de transporte, mientras que el artí-

¹² BOC núm. 37, de 26 de mayo.

culo 6 se refiere a las competencias que la LRBRL les atribuya, así como las que reciban de otras Administraciones por transferencia o delegación, y, en todo caso, les reconoce capacidad para intervenir, junto con los Cabildos Insulares y la Administración autonómica, en la definición de la política general y en la planificación de los transportes.

2.5. CON VISTAS AL FUTURO: EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE LOS TRANSPORTES DE CANARIAS

En el momento de redactar este trabajo se ha tenido conocimiento de la existencia de un *Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias* (en adelante, APLTC), siendo de esperar que en un futuro no muy lejano, y con independencia de posibles modificaciones sustanciales a lo largo de su tramitación en el Parlamento autonómico, se transforme en norma legislativa, viniendo de esta forma a colmar una laguna relativa a un sector material del sub-ordenamiento autonómico canario necesitado, sin duda, de una regulación propia que contemple las necesidades del transporte en el archipiélago.

El APLTC parte en su preámbulo de la atribución a Canarias de competencia exclusiva en: transporte por carretera, ferrocarril y por cable; centros de contratación y terminales de carga; transporte marítimo intracomunitario; e infraestructuras portuarias y aeroportuarias que no tengan la calificación de interés general, lo cual coincide con el actual marco estatutario.

Al tiempo, se hace una referencia expresa al desarrollo por la CACan de la competencia en materia de transportes en el marco de la política común de la UE sobre dicha materia (regulada en los artículos 70-80 TCE), aunque bajo las condiciones que requiere el reconocimiento de Canarias como RU en el artículo 299.2 TCE, y se resalta la importancia que el sector del transporte tiene para Canarias como medio de desarrollo económico y social, y como fórmula para superar el aislamiento.

Se especifica en dicho preámbulo que Canarias, al no disponer de una legislación propia en materia de transportes, pese a contar con los títulos competenciales necesarios, ha tenido que defender las peculiaridades propias del archipiélago mediante el desarrollo, muchas veces forzado, de la legislación estatal. En este sentido, recuerda que el sistema común de transportes consagrado por la LOTT ha sido cuestionado por el Tribunal Constitucional, por lo que es la política común de transportes la que le sirve de referencia y de límites para la ordenación del transporte en Canarias.

Finalmente, el APLTC incorpora las principales conclusiones que se contenían en el *Libro Blanco de los Transportes de Canarias*, y que no son tenidos en cuenta por la normativa actualmente aplicable, y pretende llevar a cabo una ordenación global de los distintos modos de transporte y de las actividades relacionadas con él en el ámbito territorial de Canarias.

Los aspectos más importantes que interesa destacar del mismo son los siguientes:

a. *La coordinación en materia de transportes*

Se trata de uno de los principales objetivos marcados por el APLTC, que se propone definir claramente el régimen de cada una de las distintas Administraciones Públicas canarias en materia de transporte, así como el establecimiento de los instrumentos de interrelación administrativa que propicien el ejercicio eficaz y coordinado de las competencias que corresponden a cada una de ellas (artículo 1.2. b).

Por otro lado, entre los principios y objetivos generales de la política de transportes se encuentra explicitada (artículo 3.2 i) «*la implantación de mecanismos de interrelación precisos que aseguren la debida colaboración, coordinación de actuaciones, comunicación e información entre las Administraciones públicas responsables de los transportes de Canarias*». Sin duda, la práctica ha venido poniendo de manifiesto la necesidad de institucionalizar estos mecanismos, con independencia de que hoy en día, pese a no contar con suficiente cobertura normativa, las reuniones entre Administraciones Públicas canarias para coordinar sus posiciones venían siendo más o menos frecuentes.

b. *Sistema de distribución competencial en materia de transportes terrestres*

Los artículos 5 y 6 APLTC llevan a cabo el reparto competencial en materia de transportes entre las Administraciones Públicas canarias, distinguiendo, por un lado, la *Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias* (artículo 5.1 APLTC), que sería la competente —siempre en lo que se refiere al transporte terrestre, objeto de estudio en este trabajo—: para la ordenación y planificación de los transportes terrestres y del transporte por cable, así como las actividades relacionadas con los mismos cuando su ámbito exceda de Canarias; el establecimiento de los criterios formativos y de perfeccionamiento de los profesionales del transporte; la ordenación y planificación de las infraestructuras intermodales de los transportes; la representación de Canarias en los órganos nacionales y sectoriales de debate, coordinación y asesoramiento en materia de transportes, así como en los órganos de administración de las entidades públicas de titularidad estatal implantadas en el archipiélago y relacionadas con los distintos modos de transporte, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía; la iniciativa para el establecimiento de un sistema tributario y una tarificación del transporte equitativos, justos y eficaces cuyos rendimientos reviertan en el transporte regular, colectivo y público; finalmente, se establece una «cláusula residual», en virtud de la cual se atribuye a la Comunidad Autónoma todas aquellas materias que por su trascendencia e interés regional deban corresponderle, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y en su normativa de desarrollo y ejecución.

Por lo que respecta a las competencias de los *Cabildos Insulares* y *Ayuntamientos canarios*, el artículo 6 APLTC les otorga las competencias que en materia de transporte terrestre les atribuya la LRBRL —esto es, el transporte público de viajeros (artículo 25.2 II), así como aquellas que le sean transferidas o delegadas por otras Administraciones Públicas.



Además, les reconoce las siguientes competencias: la participación a través de los medios que se prevean (no se especifican cuáles) en la definición de la política general de los transportes y en la planificación de los mismos; la creación de la organización administrativa necesaria que haga efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros, sin perjuicio de la participación en aquella de otras Administraciones Públicas; y la adecuación de las infraestructuras de los transportes que sean de su competencia a sus necesidades de acuerdo con las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación de los transportes.

Por otro lado, el artículo 16 APLTC se refiere a la Programación Insular de transporte, estableciendo como competencia de los Cabildos Insulares (o del órgano que se cree), al objeto de integrar el transporte público regular de viajeros en el ámbito de la isla correspondiente, la ejecución en el ámbito insular del Plan Intermodal de los Transportes de Canarias¹³, para lo cual habrán de programar los servicios insulares del transporte público regular de viajeros al marco dispuesto en dicho Plan. Por su parte, el artículo 17 APLTC prevé un conjunto de disposiciones que obligatoriamente deberá contener la programación insular de aquella modalidad de transporte: las conclusiones sobre la demanda de comunicaciones de viajeros y mercancías en el ámbito de cada isla; el inventario de la red insular (infraestructuras y servicios) y el estudio y proyecto de nuevas estructuras y de la remodelación de las existentes, de acuerdo con el Plan Intermodal de los Transportes, y el análisis de la incidencia de la aplicación de dicho Plan en los instrumentos de ordenación del territorio y planificación urbanística aprobados.

Finalmente, el APLTC se refiere, como antes con competencias en materia de transporte, a las *entidades con personalidad jurídica propia que creen las Administraciones Públicas canarias* para la programación, dirección y gestión de los transportes. Respecto de ellas, no se concretan sus competencias, con lo cual debe entenderse que serán las que le atribuyan las respectivas Administraciones creadoras.

c. *Las relaciones interadministrativas*

Colaboración interadministrativa

El artículo 7.1 APLTC dispone que las Administraciones Públicas canarias competentes en materia de transportes, para el ejercicio coordinado de sus respectivas atribuciones, podrán hacer uso de las técnicas de colaboración, coordinación e información contempladas en la legislación vigente, en una remisión que, aunque

¹³ Este Plan aparece regulado en el artículo 14 APLTC: se elaborará por la Administración Pública de Canarias, y su finalidad es establecer el marco general de desarrollo de todo el sistema de transportes del archipiélago. Será aprobado por el Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente en materia de transportes, *oídos los Cabildos Insulares* respecto de su ámbito territorial. El contenido concreto de dicho Plan viene desarrollado en el artículo 15 APLTC.

no se hace expresa, debe entenderse referida a los mecanismos previstos tanto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (artículos 14 y ss.) como, complementariamente, a los instrumentos de relación interadministrativa previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 4-10).

Además se prevé (artículo 7.2) que las Administraciones Públicas canarias competentes en materia de transportes, en el ámbito del transporte público regular de viajeros, crearán los órganos y entidades precisos para el establecimiento y gestión del sistema integrado insular de dicho tipo de transportes, pudiendo la Comunidad Autónoma de Canarias, a estos efectos, prestar apoyo técnico para la creación de forma homogénea de esta estructura administrativa, de acuerdo con los criterios que se establezcan en el Plan Intermodal de los Transportes de Canarias, reservándose el derecho a participar en dichos órganos.

Organización consultiva

El artículo 8 APLTC prevé la creación por el Gobierno de Canarias de un órgano superior consultivo de asesoramiento y debate en materia de transporte, en el que podrán participar los responsables de la política de transportes de Canarias, y los sectores económicos y sociales interesados, en función de su representatividad.

Comisión Interadministrativa de Coordinación de los Transportes por Carretera

Por su parte, el artículo 9 APLTC prevé la creación de este órgano de coordinación y cooperación técnica y administrativa entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares, en materia de transportes terrestres y por cable. Se prevé, asimismo, que su composición, funciones, y régimen de actuación y funcionamiento se determinarán por el Gobierno de Canarias, reglamentariamente.

3. POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE Y LAS POSIBILIDADES DE MODULACIÓN DE LA MISMA PARA LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Como se sabe, la Comunidad Autónoma canaria está incluida (junto con Azores y Madeira y los Departamentos Franceses de Ultramar) en el grupo de regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (en adelante, RU). La situación de estas regiones en el marco regional comunitario es única y compleja, por diversos factores, tales como un entorno natural marcado por el componente insular, un clima tropical y un relieve accidentado y volcánico; un gran alejamiento respecto del continente europeo; por regla general, una densidad demográfica bastante elevada; y unos indicadores socio-económicos desfavorables respecto de las medias euro-





peas¹⁴. Todas estas circunstancias imponen a estas regiones una serie de dificultades adicionales a su desarrollo, que no están presentes en el resto de regiones europeas: dificultades para rentabilizar grandes inversiones, inexistencia de economías de escala, nivel muy superior de sus importaciones respecto de sus exportaciones, existencia de costes de producción adicionales determinados por el alejamiento, etc.

La UE, sensible a esta situación desfavorecedora, ha articulado diversos mecanismos de adaptación de las políticas comunitarias a las peculiaridades geográficas de las RU para permitir su desarrollo socio-económico, cuyo máximo exponente han sido los llamados programas de opciones específicas por la lejanía y la insularidad, POSEI (POSEICAN para Canarias), como instrumentos de articulación de las medidas de apoyo a estas regiones. La filosofía subyacente a estos programas consiste en reconocer las especiales circunstancias que se daban en estos territorios al objeto de ser tenidas en cuenta en las acciones comunitarias, buscando siempre el desarrollo de aquéllos.

Con el paso de los años y las transformaciones que han acontecido en la UE se ha ido evidenciando la necesidad de construir una base jurídica más sólida sobre la que abordar los problemas de las RU. Esa base, hoy en día, se concreta en el apartado 2º del artículo 299 del nuevo Tratado de la CE (en su redacción tras el Tratado de Amsterdam), al que hay que unir la Declaración núm. 26 relativa, igualmente, a las RU de la Comunidad.

Ambas previsiones parten de presupuestos y anudan consecuencias idénticas. Así, el primero de ellas parte del reconocimiento de ciertas variables que perjudican el desarrollo de las RU (gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y climas adversos, dependencia económica de un reducido número de productos...). Por ello se permite que el Consejo (por mayoría cualificada), a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte medidas específicas para adaptar la aplicación de la normativa comunitaria a la situación de las RU. Ello se refiere a todas las políticas comunes, incluida, por tanto, la política comunitaria de transportes. Por su parte, la Declaración núm. 26 parte del reconocimiento del atraso estructural de las RU, agravado por las circunstancias geopolíticas antes citadas, y, partiendo del principio básico de la aplicación de pleno derecho del Derecho Comunitario a dichas regiones, permite, no obstante, la adopción de disposiciones específicas a su favor mientras exista una necesidad objetiva para ello, siempre buscando el desarrollo económico y social de aquéllas.

¹⁴ Entre ellos, y como más significativos, pueden citarse los siguientes: el total de la población de las seis RU constituye tan sólo el 1% del total de la población de la UE; su superficie representa el 3% respecto del total europeo; su PIB alcanza por término medio el 59% del PIB comunitario (en el caso de Canarias la ratio es algo más favorable, pues llega a ser el 75%) y la tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes, es muy superior a la media europea. Fuente: *Informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, COM (2000) 147 final, de 13 de marzo de 2000*, pp. 4-5.

Por lo tanto, a través de estas previsiones se articularán, de cara al futuro, todas las medidas específicas destinadas a las regiones ultraperiféricas de la UE. La filosofía básica que subyace en estas medidas se puede resumir en el doble principio de pertenencia de las RU a la Comunidad (aplicación de las políticas comunitarias, incluida la política de transportes en los términos reflejados en los artículos 70-80 TCE), y reconocimiento de su realidad regional específica en relación con el conjunto de la UE (justificación de la aplicación *adaptada* de las políticas comunitarias como mecanismo de respuesta ante estas situaciones).

Siendo ello así, la política comunitaria de transporte en relación con las RU lógicamente es heredera de esos planteamientos de aplicación adaptada, que se basa en una serie de hechos objetivos, que se asumen por las instituciones comunitarias: el mantenimiento de la conexión política, económica y social con el continente depende de unos buenos servicios de transporte aéreo y marítimo; el carácter archipelágico de algunas de las RU (como es el caso Canarias) aumenta la dependencia de estos servicios; los costes suplementarios derivados de la distancia de estas RU al continente europeo, así como de la necesidad de garantizar la regularidad de los servicios constituye una desventaja suplementaria; el transporte aéreo es un elemento clave para el desarrollo del turismo en estas RU, el cual constituye un sector clave de su actividad económica. Partiendo de ello, la aplicación adaptada de la política comunitaria de transportes en relación con las RU ha incidido especialmente en una serie de frentes, y, al tiempo, se apuntan una serie de campos de actuación prioritaria ante el futuro¹⁵:

Intervención de los fondos estructurales: Canarias, junto con las restantes RU ha recibido importantes ayudas de los fondos estructurales europeos en cuanto que estas regiones poseen la consideración de objetivo núm. 1, acogándose a programas cofinanciados por la UE para los periodos 1989-1993 y 1994-1999. Esas ayudas han tenido muy en cuenta las desventajas suplementarias que para las RU supone el alejamiento y la insularidad, así como su menor desarrollo, para lo cual uno de los objetivos prioritarios de los programas cofinanciados para estas RU ha sido la creación o mejora de infraestructuras que permitieran mejorar sus comunicaciones con el exterior. En este sentido, y al afectar a la materia transportes, destacan la mejora de las conexiones aéreas y marítimas, la realización de obras de acondicionamiento de las carreteras y las actuaciones de fomento de los transportes públicos. Ello ha contribuido, sin duda, a una mejora notable de las vías de acceso a cada una de estas RU y al aumento y modernización de sus infraestructuras de transporte (por ejemplo, las portuarias).

¹⁵ Vid. *Informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, COM (2000) 147 final, de 13 de marzo de 2000, p. 7 y ss.*

Préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI): esta institución financiera ha concedido préstamos individuales a las instituciones públicas de las RU. Una gran parte de esta financiación se ha dirigido a proyectos de mejora de infraestructuras (carreteras, aeropuertos, etc.).

Acción de la política comunitaria de transportes: los artículos 70 a 80 TCE concretan las líneas generales de la política europea de transportes¹⁶.

Por lo que respecta a la su aplicación a las RU —y respecto al transporte por ferrocarril, carretera o vías navegables, *ex* artículo 80.1 TCE— (con posibilidad de adoptar por el Consejo disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea, *ex* artículo 80.2 TCE) destacan varias previsiones: así, en primer lugar, el artículo 71.1 TCE permite la adaptación de la política común de transportes «...cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones», para lo cual las disposiciones «serán adoptadas por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico que resulte del establecimiento del mercado común». En segundo lugar, el artículo 73 TCE, que declara compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes, o al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. Finalmente, el artículo 76.2 TCE permite que la Comisión (por propia iniciativa o a instancia de algún Estado miembro) examine y declare, en su caso, admisibles las ayudas concedidas por los Estados miembros al transporte, para lo cual tendrá en cuenta «por una parte, las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas y, por otra, la incidencia de tales precios y condiciones en la competencia entre los distintos tipos de transportes».

Estas previsiones potencialmente moduladoras de la política común de transportes, unidas a las previsiones específicas para las RU antes mencionadas, constituyen un marco de referencia suficiente para sustentar la aplicación de medidas adaptadas de aquella política a las peculiares circunstancias que se dan en las RU en lo que al transporte se refiere.

Con vistas al futuro, y sobre la base normativa que ofrece el artículo 299.2 Tratado CE, se pretende proseguir la línea de medidas específicas para las RU, adoptando una estrategia global para la ultraperiferia en la UE, durante el periodo 2000-2006, centrada en los siguientes aspectos:

¹⁶ Sobre este tema puede verse ORTIZ BLANCO, L. y VAN HOUTTE, B.: *Las Normas de Competencia Comunitarias en el Transporte*, Cuadernos de Estudios Europeos, Fundación Universidad Empresa-Civitas, 1996, en especial el capítulo I (pp. 27-64). También puede consultarse la información que al respecto se contiene en la siguiente dirección de Internet: <http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24040.htm>, donde se detallan las líneas fundamentales de la política comunitaria de transporte terrestre (por carretera y ferrocarril).



Financiación de las infraestructuras de transporte: en esta materia se ha producido un cambio de enfoque, ya que si antes la financiación pública de una infraestructura abierta a todos los usuarios actuales y futuros no constituía una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 TCE, ahora no se excluye que la financiación pública de una infraestructura de transporte pueda ofrecer una ventaja competitiva directa o indirecta a una o más empresas y que, por tanto, constituya una ayuda a las mismas. En este sentido, cuando se trate de una infraestructura situada en una RU, la Comisión tendrá en cuenta especialmente en su valoración la compatibilidad de la medida con respecto a las normas en materia de ayudas estatales y el impacto positivo que esta infraestructura produce en el desarrollo de la región.

Ayudas al transporte: las normas aplicables a la materia de ayudas estatales permiten la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de las RU. Así, el artículo 87.2.a) TCE permite a la Comisión aprobar medidas destinadas a reducir, en favor de los residentes en las RU, el coste de las conexiones marítimas y aéreas entre ellas y la metrópoli, así como entre las islas que componen los archipiélagos (caso de Canarias); por otro lado, el marco de las ayudas con finalidad regional autoriza la compensación de los costes suplementarios del transporte que imponen obstáculos al desarrollo de las industrias locales. Ahora bien, la adopción de este género de medidas no está exenta de límites, tales como, por ejemplo, la obligación de notificar todas las medidas de ayudas relacionadas con el sector de transportes.

Consideración del transporte como ámbito estratégico: la Comisión considera que algunos aspectos de la política común de transportes revisten una importancia decisiva para las RU, para lo cual se propone adaptar, cuando ello sea necesario, la política común de transportes a la vertiente ultraperiférica, en dos ámbitos:

- a. Las redes transeuropeas, al estimarse que una mejor integración de los aeropuertos y los puertos de las RU en las redes transeuropeas contribuirá a romper su aislamiento tradicional. De esta forma, las orientaciones comunitarias para estas redes establecen algunos proyectos de interés común propios para las RU en materia de aeropuertos, carreteras, puertos, infraestructura de gestión del tráfico, etc. Dichos proyectos de infraestructura suelen ser financiados con cargo a los fondos FEDER y el Fondo de Cohesión.
- b. Las obligaciones de servicio público, al considerarse que la política común de transportes debe ofrecer el marco adecuado para el mantenimiento y desarrollo de los servicios de transporte, incluido el local y el regional que, aunque puedan no ser totalmente rentables desde una óptica estrictamente económica, sí aporten un valor añadido desde el punto de vista socioeconómico para la RU. Así, y ante la necesidad de garantizar la regularidad de los transportes en las conexiones entre el continente y las RU, así como entre esas RU, se admite que pueda resultar justificable la celebración de contratos de servicio público que impongan al transportista unas normas que no aplicaría si sólo siguiera criterios de interés económico, con posibilidad de

reembolsarle las pérdidas de explotación directamente relacionadas con dichas obligaciones, sin que constituyan una ayuda según el artículo 87 TCE. Esto es muy relevante para el caso del transporte aéreo y marítimo.

4. CONCLUSIONES FINALES

La distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de transporte terrestre se fundamenta en el criterio de la territorialidad, expresamente contemplado por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Canarias, y asumido por el Tribunal Constitucional. Por ello, y respecto del transporte terrestre intracomunitario, la Administración Pública regional es la única competente, en principio, para actuar. A partir de este criterio es como debe interpretarse el actual marco normativo aplicable a Canarias, en ausencia de norma propia autonómica.

Los Cabildos Insulares canarios han visto ampliadas en 1994 las funciones transferidas en materia de transportes terrestres y por cable, respecto de la situación existente en 1988, fundamentalmente en lo que respecta a la materia de inspección (tan sólo retenida la planificación de la actividad inspectora por la Comunidad Autónoma, pero como competencia concurrente con los Cabildos), régimen sancionador, y materia de ayudas y subvenciones, funciones antes en manos de la Administración autonómica, viendo ésta reducida su esfera de actividad a tareas de planificación, ordenación y representación del sector, mientras que las facultades de gestión quedaron encomendadas por entero a los Cabildos Insulares.

Este importante proceso de transferencia ha convertido a los Cabildos canarios en Administraciones Públicas con competencias nada desdeñables en la materia, de forma que, lógicamente, sus intereses deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar estrategias globales en materia de transporte terrestre. No obstante, como ya se ha apuntado, el marco normativo actual no parece ofrecer mecanismos óptimos para que los intereses insulares sean defendidos.

El APLTC, pendiente de remisión al Parlamento regional, introduce mejoras significativas en los mecanismos de coordinación interadministrativos en materia de transportes respecto del sistema todavía vigente, otorgando un mayor campo de intervención a los Cabildos Insulares en la definición de la política global de transportes del archipiélago, dentro de sus competencias, lo cual contribuirá a la mejora del rendimiento global de dicho sistema.

La consideración de Canarias como RU de la Unión Europea justifica la posibilidad de adoptar mecanismos de adaptación de la política comunitaria de transportes a las especiales singularidades del archipiélago al objeto de potenciar el desarrollo regional, avanzando en la desaparición del diferencial insular en la materia y evitando el aislamiento de Canarias en relación con el continente europeo. En este sentido, la inclusión de una referencia expresa en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 299.2º) constituye un logro decisivo, pues representa un sólido marco jurídico sobre el que fundamentar, de cara al futuro, la existencia de una política *adaptada* en materia de transportes para Canarias.

ANEXO

Regulación reglamentaria del transporte terrestre en Canarias

- Creación de los Consejos Insulares y del Consejo Regional de Transportes (Decreto 134/1983).
- Creación de Áreas de prestación conjunta para Transporte Público de Viajeros en Automóviles de Turismo (Decreto 56/1987).
- Traspasos de funciones y servicios a los Cabildos Insulares en materia de Transportes Terrestres (Decreto 61/1988).
- Regulación de las autorizaciones de Transporte Terrestre (Decreto 13/1989).
- Régimen específico de recogida de viajeros, previamente concertada, en puertos y aeropuertos de Canarias (Decreto 265/1989).
- Regulación de la actividad de alquiler de automóviles de viajeros sin conductor (Decreto 7/1990).
- Coordinación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los Ayuntamientos, en relación con los transportes públicos de viajeros (Decreto 27/1990).
- Regulación de la concesión de subvenciones para la compensación al transporte regular interurbano de viajeros, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 84/1990).
- Regulación de la obligatoriedad de la instalación de contador de taxímetro en vehículos autotaxis (Decreto 91/1991).
- Regulación del otorgamiento, modificaciones y extinción de las autorizaciones de transporte (Decreto 12/1992).
- Arrendamiento de Vehículos Turismo con Conductor (Decreto 148/1994).
- Traspasos de funciones y servicios a los Cabildos Insulares en materia de Transportes Terrestres y por Cable (Decreto 159/1994).
- Recogida Concertada de Viajeros en Puertos y Aeropuertos (Decreto 189/1994).
- Arrendamiento de Vehículos «Todo Terreno» con Conductor (Decreto 125/1995).
- Transporte Público de Viajeros y Mercancías por Carretera: Requisitos de capacidad Económica (Decreto 154/1995).
- Autorizaciones de Transporte: Otorgamiento, Modificación y Extinción (Decreto 158/1996).
- Arrendamiento de Vehículos Turismo sin Conductor (Decreto 159/1996).

